

## 1. タイトル

『震災後の東京電力をとりまく政治過程—柏崎刈羽「再稼働」を中心として』

## 2. 報告の狙い

「地震津波によって引き起こされた「福島第一原発事故」の当事者である主体（東京電力、以下「東電」）について、震災後の彼らの行動原理を理解すること」

### 問題意識

- ①東電の振る舞いをめぐって、どのようなアクターが関わり合っているのか。
- ①東電の振る舞いは、どのようなイシューの複合によって生じていたか。

## 3. 東京電力とそれを取り巻くアクター

巨大資本を抱える電力業界、鉄鋼業界、銀行業界は、政治に「近い」位置にあるという共通見解が伝統的にあった<sup>1</sup>。東電も電力業界のリーダーとして、経済界秩序の頂点に君臨してきたと理解できる。とはいえ、1995年に始まる自由化・規制緩和の政策パラダイム、地球温暖化防止の政策パラダイムがヘゲモニー的地位を占めるようになると、その振る舞いは業界秩序の維持と業界存続へと次第に矮小化されていった<sup>2</sup>。では、具体的にどのようなアクターが東電の周囲を取り巻いていたのだろうか。

### 3-1. 東電の組織リソース

発電・送電・配電の三分野を一貫して行い、電力の安定供給義務の見返りとして独占形態を認められていた<sup>3</sup>。東京電力はグループで5～6兆円の売上規模を持つなど日本有数の大企業であり、人的、経済的、組織的に豊富なリソースを有する<sup>4</sup>。

### 3-2. ステークホルダー

電力会社も民間企業であり、経営組織として多くのステークホルダーを抱えている。特に

---

<sup>1</sup> 大嶽（1996）。

<sup>2</sup> 特に、2002年のトラブル隠し事件による社長の引責辞任以降、トラブルや事件、事故が多発し、原子力発電をめぐる経営的不確実性は高まった。

<sup>3</sup> 電気事業法＝供給義務

<sup>4</sup> 東京証券取引所上場企業のうち、東京電力よりも売上規模の大きい企業は主要自動車、総合商社、総合電機に限られる。

東電株は優良株であり、多くの株主を抱えており、そのなかには大手企業も含まれた。また、電力債も準国債と見做されるほど信頼性の高い金融商品であり、その購入者の大半は金融機関であった。また、独占企業の地位にあつて調達・工事発注等多数の取引企業を抱えた。

### 3-3. 立地自治体

特に原発立地自治体は、実際にアクターとして行動する。原発立地に際しては立地自治体と事業者が「安全協定」を締結するが、原発を巡るトラブルや施設増設、運転再開といった局面において、安全協定の条文を根拠として、立地自治体が過程に介入する場合がある。

### 3-4. 電力業界

電力業界は「十電力体制」と呼ばれ、地理的に仕切られた地域独占となっている。いわゆる「十電力体制」のベースとなった「九電力体制」は、電力の鬼と呼ばれた松永安左エ門によって第二次世界大戦後に構築されたものである。各電力企業は“管轄外”には提供しない、という、いわゆる業界秩序が「電気事業連合会（電事連）」という業界団体を核として形成され、長年にわたって維持されてきた。

### 3-5. 財界

十電力のうち、東京電力は業界首位であり、首都圏を管轄地域とすることもあつて、業界の「リーダー」と位置付けられ、「経済団体連合会（経団連）」の会長・副会長職の地位に就くことが多かった<sup>5</sup>。

### 3-6. 労働界

電力会社の労働者は「全国電力関連産業労働組合総連合（電力総連）」を形成している。電力総連は連合の会長職を送り出すなど、労働界にあつてもリーダー的存在であった<sup>6</sup>。

### 3-7. 所管官庁

電力業界は経済産業省（資源エネルギー庁）が所管している。一方、原子力事業の安全性を担保する行政機能は、2001年以降、原子力安全委員会が内閣府に、原子力安全・保安院が実務組織として経済産業省にそれぞれ置かれていた<sup>7</sup>。一般に前者は政策推進、後の二者は安全対策を担うものとされてきたが、組織規模の小ささから、安全対策は文書中心

---

<sup>5</sup> 経団連の組織代表国会議員として加納時男・元参議院議員（自民）が存在した。彼は東京電力副社長を歴任した経験がある。

<sup>6</sup> 笹森清が第4代連合会長（2001～2005年）を務めた。電力総連にも組織代表国会議員である小林正夫・参議院議員（民主）と浜野喜史・参議院議員（民主）がいる。両者とも民主党の民社協会に所属している。その他、発電所立地地域を中心に組織所属の地方議員を多数抱えている。

<sup>7</sup> その他、経済産業省所管の独立行政法人として「原子力安全基盤機構（JNES）」が別途設置され、技術者の多くはここに存在した。

に行われ、実務は事業者やメーカーに依存するという構図になっていた<sup>8</sup>。

→事故後の2012年、組織改編によって、三条委員会として「原子力規制委員会」が設置され、その事務局である「原子力規制庁」が環境省外局として設置された。この改編によって政策推進と安全対策の行政組織上の区分が明確化された<sup>9</sup>。

### 3-8. 政治家

当時は政治家や官僚との距離の遠さが指摘されてきたが、高度経済成長を経て原子力発電の導入と推進が本格化する頃からその関係は変容していった。特に迷惑施設である原子力発電所の建設をめぐるのは、政治家の利害調整に依存する機会も増加し、関係は緊密化した。そうした関係性は自民党政権時代に形成されたものであり、自民党政権の存在感は大きかった。原発事故時点では政権交代によって民主党政権が誕生しており、民主党政権は、労働界経由の議員を除けば、電力業界との関わりのある議員は少なく、影響力を行使できる政治家は党ではなく官邸と政務三役に限定された。

#### 概括

原発事故後の政治過程においては、上述するすべてのアクターが主体的に振る舞ったわけではない。また、時期に応じて中心的なアクターも変化する。ただし、民主党政権時代の民主党サイドや、労働界は政策形成に対する関与は相当に限定的であった。

## 4. 福島第一原子力発電所事故が引き起こした課題

原発事故によって引き起こされた課題について、原発周辺をマイクロレベル、国際関係をマクロレベルと位置づけ、マイクロ→マクロの順序で以下に記述する。

### 4-1. 事故施設

破壊されたり、放射性物質の飛散によって汚染されたりした施設部分の復旧もしくは撤去（廃炉）及び処分（放射性廃棄物処理）。それに伴うコストの発生。

### 4-2. 事故施設の周辺（電力生産地）

放射性物質の大規模飛散によって生じた地域住民の避難コスト、汚染された動産・不動産に対する補償、事故によってもたらされた風評への補償（経済的賠償）、汚染物質の除去（除染）と処分（放射性廃棄物処理）。それに伴うコストの発生。

<sup>8</sup> 「国会事故調」が指摘した「規制の虜」という言葉は捕虜理論の応用であり、経済学者スティグラ（1981）の着想に立脚している。

<sup>9</sup> 人事交流時のノーリターンルールによって、人的資源の独立性を高める制度設計が行われた。

#### 4-3. 需要者（電力消費地、主に首都圏）

事故と震災による電力供給能力の喪失によって、消費地の電力需要に対し供給が不足（計画停電、電力需給の問題）する事態が発生。

#### 4-4. 東京電力の経営

上述①②の対応に要する経済的コストの発生（総額の積算、コスト期間）、社会的コストの発生（信用下落、法的・政治的紛争の増加）とそれらに必要な資源の必要（資金調達、人的資源調達、技術調達、政治的資源の調達も）。

#### 4-5. 電力業界

秩序維持の“リーダー”を喪失することによる経営環境を取り巻く不確実性の上昇（地域独占、発送電一貫、債券の信用、技術開発等における足並みの乱れ）。

#### 4-6. 金融市場

電力業界の不確実性上昇による市場の変動性の上昇、ステークホルダー（株主、取引銀行、東電との取引企業）への負の影響。

#### 4-7. 政府の政策

「国策としての原子力政策」の外部性が暴露され、原子力政策の不確実性が上昇（原子力政策の「不人気政策」化。対立争点化、政治的紛争の激化）。補償のための国家財政に対する経済的コストの増加。

#### 4-8. 国際関係

事故発生当事国としての国際的信用の低下（政治、経済、技術面。風評も含む）。原子力平和利用をめぐる日米関係の変容。「原子力カルネッサンス」による新興国への新規立地の停滞。

### 概括

原発事故後の政治過程の大半が「事故処理」にあるのは明白ではあるものの、その内容は、主に①被害者への補償、②廃炉、③除染、④廃棄物処理の4点に集約することが可能である。第一に問題となるのは、課題対処能力の構築と維持であり、その目的に応じて様々なアクターの動員が図られる。他方、対応には経済的コストがつきまとう。原発事故はこの経済的コストが莫大となっただけに、そのコスト負担のあり方をめぐって紛争が生じ、その過程にあって、先述のアクターの振る舞いが表れるのである。

## 5. 課題に対するアクターの行動原理

### 5-1. 前提 原子力政策の「不人気政策」化

原子力政策に対する有権者の期待値が下がるため、一般に、原子力政策の推進を政党や

政治家は嫌う（いわゆる「非難回避の政治」の発生<sup>10</sup>）。原発事故はこうした政治を発生させる契機となる。

原子力政策といっても、メタ的な「原子力推進」が不人気化するのであり、発生原因である事故処理を促進する、というような個別的な原子力政策は「人気政策」となる可能性もあり、切り分けが必要であるとも考えることも可能である（人気政策は「手柄争いの政治」を誘発する）。とはいえ、事故処理は経済的コストと分かち難く結びつく。上述の「人気政策」においてもその点は同様であり、事故処理を促進する経済的コストが相当に大きい場合、誰をそのコスト負担者とするかという問題が発生する。政府がそのコスト負担者となる場合は、コスト負担は最終的に「税」によって有権者が広く負担することとなり、なおかつ、その便益は特定の被災者がもっぱら享受することになり、有権者内部での不公平感を生じさせることからみて、一般的に原子力政策のなかの個別的な政策にあったとしても「人気政策化」することは考えにくい<sup>11</sup>。

## 5-2. 「非難回避の政治」時のアクターの行為戦略についてのピアソンの観察<sup>12</sup>

### ①アジェンダ制限

非難の発生しやすい争点を排除する。

### ②争点の再定式化

損失の発生する政策に積極的な意味を付与したり、代償策を提示したりする。

### ③可視性を低下させる

- ③-1 高リスクの決定を専門家や下位政府に委託し、政策過程の可視性を下げる。
- ③-2 先送りや段階導入によって政策効果を分割し、損失認識の可視性を下げる。

### ④スケープゴートの発見

異なる集団間の対立をあおることで非難の矛先をかかわす。

### ⑤超党派的な合意形成

政策決定をめぐる党派性を広げて批判を分散し、争点对立の先鋭化を防ぐ。

上述するようなアクターの行為戦略は、原発事故後の原子力政策においても観察可能であろうと考えられる。そこで、政治過程の記述を通してアクターの振る舞いを整理し、非難回避的な行為戦略が観察可能であるかどうかを検討することとする。なお、東電の行為

<sup>10</sup> Weaver(1986)。「非難回避の政治」や「手柄争いの政治」という説明論理は、主に福祉国家の縮減、給付削減政策に関する政治的アクターの行動原理を説明するうえで用いられることが多い。この場合、例えば新自由主義のように政策パラダイムが福祉削減のモメントを有しているにも拘らず、福祉国家が生存し続けることに対して、効果的な説明を加えることができる、という含意がある。

<sup>11</sup> 「税」という形で政府が有権者にコストを求めなくとも、公共料金としての「電気料金」も、利用者に広くコスト負担を求める観点からみれば税類似の効果を有権者にもたらすと考えられる。

<sup>12</sup> Pierson (1996)。

戦略については、別途下記に示す。

## 6. 課題に対する東京電力の行為戦略

東電も事故後の政治過程のアクターである。ただし、東京電力は事故当事者であるため、事故そのものから生じる経済的コスト、社会的コストから全く逃れるということはそもそも困難である。また、政党や政治家とは異なり、有権者による選挙の洗礼を受けることなく、他方で民間企業としての地位は政治や政策との距離感の存在を予定する。このように考えてゆくと、東京電力のアクターとしての行為戦略は、政党や政治家と同列ではないとも捉えられる。そこで、下記の仮定を置いて検討する。

### 6-1. 東京電力の「非難回避」戦略

#### 経営単位として

- A. できる限り現存組織を保存しようとする（組織存続）。
- B. できる限り現存組織の自律性を維持しようとする（自律性維持）。
- C. できる限り市場経済的な経営の存続を図る（企業原理）。

事故処理に当たっては、経営単位としての行為戦略を前提としたうえで、その下位の行為として理解できよう。経営単位にとって政治・政策主体は外部性であるから、政策に対しては下記のような行為戦略が考えられる。

#### 政策・政策主体に対して

- ① ABCに整合する場合には、協調的な態度を取る。
- ② ABCに対立する場合には、非協調的または抵抗的な態度を取る。
- ③ ABCに対立する場合には、多様なロビイングによって整合化の努力をする。
- ④ ABCに対立する場合、抵抗し切れない場合は受容する。受け入れる。

## 7. 震災後の東京電力をとりまく政治過程

### 7-1. 政治過程の推移

(\*詳細は年表を参照のこと)

### 7-2. 主要な出来事

#### 事故対処（3月11日～）

3月11日～。東京電力は当初、原子力部門を中心として独力での冷温停止を模索したものの、準備不足によって後手の対応を迫られる。社会に対するコミュニケーション、政府に対するコミュニケーションに失敗、批判にさらされる。16日の政府・東電統合対策本部の設置を境に、両者の事故対処プロセスは円滑化。

- 事故の拡大防止
- 事故に伴う避難、動産・不動産被害、風評被害への「賠償」問題の発生
- 事故の会計処理問題の発生（事故施設の特別損失、賠償額の積算）
- 安定供給義務にかかる「計画停電」への対処問題の発生

### 賠償スキーム立案の時期（3月14日～5月中旬）

事故直後から事故に起因する莫大な損失が想定されたため、東電株価は大きく下落、時価総額も大きく下がった。企業継続について、株主や取引先に対する説明の必要性が生じる。資金繰りに窮することが予想されたため、3月18日には金融機関への緊急融資を要請、経済産業省の働きかけ<sup>13</sup>もあって銀行団は応じることに（総額2兆円、31日実施）。ただし、事故の「損失額」が確定しなければ会計処理ができないため、当初の決算発表は延期（4月28日→5月20日へ）。最終的に監査法人が決算を承認、東電の上場維持が決まった。

- 「事故」の収束工程の策定
- 会計処理上の「損失」額の確定（「賠償」との切り分け）。
- 金融市場の安定化の必要性（株式市場、特に債券市場、取引行の保全）
- 「賠償」の対応主体をめぐる調整（原賠法の適用問題。政府か東電か）
- 「賠償」の見積り問題（被害の範囲が劇的に拡大－汚染山野、海洋等）

### 賠償スキーム決定後の政府支配の強化（5月下旬～10月）

原賠法16条に基づく「原賠機構」スキームが固まると、スキームを維持させるための方途が必要となる。5月24日には「東京電力に関する経営・財務調査委員会」が内閣に設置<sup>14</sup>されると、政府が東京電力の経営基盤についてデューディリジェンスを実施することとなり、事実上の経営介入が開始された（10月3日に最終報告）。9月には原賠機構が発足、スキームの活動へと移行。

- 「賠償」積算に必要な指針類策定の必要（4月下旬～8月）。

### 原賠スキーム始動後のルーティン化と外部要因の変容（9月～）

原賠スキームが発足すると、東電・機構による経営計画の立案、政府による経営計画の認定、認定された経営計画に即して賠償の実施、という業務フローが確立する。賠償の円滑実施と東電の経営改革が連結することとなる。他方、事故対処から施設周辺への課題対処へと 이슈が移行、原子力規制委員会の発足（規制行政）、電気事業法の改正（競争環境）、総選挙による政権交代（自民党の復帰）といった外部要因への対処は、主に経営計画

<sup>13</sup> 3月25日に行われた会談では、松永・経産省事務次官が東電向け融資に対して“事実上の政府保証がついていると考えてよい”と発言、融資を促す形を取ったとされている（X X X）。

<sup>14</sup> 閣議決定による。下河辺和彦委員長。下河辺氏は弁護士時代に企業再建に携わり、産業再生機構の経営にも関与した。

を焦点として行われることになる。

- 「賠償」の開始と支払による総額見通しの変化
- トラブルへの都度の対処と対策の検討（主に汚染水の漏えい問題）
- リストラ策の追加と長期見通し
- 自民党による関与の再定式化

### 7-3. 原賠スキームの政治過程における各アクターの行為の説明

#### 菅政権

震災発生時の菅政権は、原発事故を「一義的には東電の責任」とし、政府の直接的な責任を回避する姿勢を取り続けた。しかし、この政権の姿勢は一枚岩であったわけではない。事故直後、与謝野経済財政相は閣内で唯一、事業者免責（原賠法3条但し書きの適用）を主張したからである<sup>15</sup>。一方、枝野官房長官は事業者責任を主張<sup>16</sup>、賠償スキームの設定に当たって激しく対立することになった。与謝野経済相は入閣の経緯から、政権党の権力基盤を持たないこと、また、閣内でも異色の存在であったこともあり、その主張が浸透する可能性は低かった。

#### 東京電力

東京電力は、原発事故については当初、勝俣会長を中心に事業者負担による賠償は困難との立場から事業者免責の主張を展開した。しかし、事業者免責が現実化した場合に生じる社会的コスト（被害者との訴訟頻発と法廷闘争の長期化）が引き起こす経営の混乱を回避したい意図を持っていた。回避を優先する方向へとほどなく舵を切ることになる<sup>17</sup>。他方、法的整理（会社更生法の適用）ができれば、事業者の責任上限を設定することも可能であったが、その場合の事故対処の混乱、加えて賠償や廃炉の費用見通しが立たない前提では、法的整理に踏み込むことも難しいとの判断が働くことになった<sup>18</sup>。

#### 経済産業省

経済産業省が最優先したのは、「電力の安定供給」であった。震災と原発事故により東電は供給能力の3分の1を喪失したため早々に首都圏の電力不足が露呈することが明らかであり、その社会的混乱の発生を嫌ったためである。3月12～13日にかけて、東電に対し停電手順の策定を求め、週明けの14日には実施した。東電の経営支援については、電力

---

<sup>15</sup> 与謝野財政相の論理は、原賠法3条の適用によって事業者が免責されることにより、翻って国が全面的に被害者救済の役割を担う、というものだった。

<sup>16</sup> 枝野官房長官の論理は、東日本大震災の地震動や津波は予想可能な災害であるとの立場をとり、原賠法3条但書の免責事由を否定した。

<sup>17</sup> 2011年5月10日の東電による政府への支援要請は、原賠法3条ではなく16条をベースとする賠償メカニズムの受容を意味した。

<sup>18</sup> 2012年6月26日 日本経済新聞



供給の安定を前提としながら間接的な支援を行う、というものとどまった<sup>19</sup>。賠償スキームの検討には官僚が関与しているものの、スキームの骨格は財務省の政策転用に負う面が大きく、被害者への賠償の“支払い方”の設定に資源を集中させることになった。

### 財務省

財務省は、一貫して国費負担の増大を回避しようとした。汚染者負担原則にもとづくチツソ方式の補償スキーム、また、金融システム危機とモラルハザード防止さらに交付国債によるファイナンスを柱とする預金保険機構方式の補償スキームが組織的な政策遺産と捉えられ、原発事故の賠償問題への政策転用が模索された。それは、政策立案に係るコストを低下させるだけでなく、国費負担の増大をできる限り抑制しつつ、賠償を円滑化するという二重の目的を有していた。さらに、原賠スキームではステークホルダー（特に金融機関）の責任について、機構への出資という枠組みで組み込むことができた。

### 決定された政府の支援枠組み

5月冒頭の政府内での議論を介し、5月10日に東電が原賠法16条適用を事実上容認した格好となったことによって、13日、政府は「原子力損害賠償に関する政府支援枠組」を決定した。そこには支援枠組における六原則が示され、原則に基づいて原賠機構スキームが用意される、という体裁を取った。

①賠償総額に事前の上限を設けず、迅速かつ適切な賠償の実施。

②原発事故の安定化と対処従事者の経済的、環境的配慮。

③電力安定供給、設備安全のための経費確保。

④③を除いた経営合理化と経費節減。

⑤資産評価、経費見直しのための政府第三者委員会の設置と調査実施。

⑥ステークホルダー、特に金融機関の協力状況を政府に報告。

菅政権にとって、東電に原賠法16条を適用させることは、事故に対する政府の直接的な責任を回避することを意味する（スケープゴートの発見）。加えて、国費負担の増大を回避することは有権者の批判を減らす効果を持つことから、財務省の主張に沿う誘因が働くことになった（争点の再定式化）。一方、東電に対する一般有権者の批判に対しては、被害者への円滑な賠償と電力安定供給にとって負の効果を持つという主張を重視、被害者という特定集団からの非難回避を優先し、原賠スキームに沿うことになった（争点の再定式化）。ステークホルダーについても法的整理による責任を回避しながら、賠償スキームに投入させることによって争点を再定式化させた。をただし、東電への批判を無視することはできず、専門家を用いた政府介入による経営合理化の徹底という論理を展開することにもなる（可視性の低下）。

---

<sup>19</sup> 松永事務次官による金融機関への緊急融資要請への働きかけ。

東京電力にとっては、原賠法16条の適用は政府支配の受容という体裁をとるものの、背景には経営合理性の観点が見え隠れしている。事業者免責による争訟の長期化が経営リスクを高めること、原賠スキームは東電の組織存続にとってメリットがあること、そのため、メリットを優先させたのである。

#### 7-4. 政府支配強化の政治過程における各アクターの行為の説明

(略)

#### 7-5. 原賠スキーム始動後の政治過程における各アクターの行為の説明

(略)

### 8. 東京電力の柏崎刈羽はなぜ「再稼働」されないのか？

これまで見てきたように、東京電力は経営の自律性を維持・回復することを目的に非難回避的な行動をとってきた。経営の自律性回復は究極的には収支構造の改善にかかっている。柏崎刈羽原子力発電所が再稼働することによって、その収支構造（燃料費の減少）の改善効果は年間約1000億円に上るとされており、一見すればその効果は高い。また、こうした原子力発電による収支改善効果は事故当初から提唱されていたものであり、東京電力の収支計画においても記載があった。このように、経営の自律性回復に強いインパクトを持っているにも拘らず、なぜ「再稼働」はされないままなのであろうか。

#### 8-1. 「柏崎刈羽」再稼働をめぐる政治過程

原発事故発生時点では、柏崎刈羽1～4号機は定期点検中、6、7号機は運転中であった。3月30日、福島第一原発の安定化努力の傍ら、原子力安全・保安院は全国の原発に「緊急安全対策」実施を指示、柏崎刈羽原発もその対象に入った。これは原発事故の初期対応から得られた知見をもとにする確認策であり、各地で運転中の原子力発電所に対する不安の声を打ち消し、稼働原発の安全性を担保し、定期点検中の停止原発の運転再開を促進する目的を持っていた。

その対策は5月6日に確認されたものの、同日、菅首相は中部電力・浜岡原子力発電所（当時は運転中）に対して運転停止を「要請」した。この「要請」は法的根拠によらないものであり、多数の批判を浴びることとなったが、政治的権威を受け止めた中部電力は要請に従うこととなったことから、原発停止を求める世論は盛り上がりを見せてゆく。

6月初頭、国際原子力機関向けに作成された原発事故報告書の提出が終わると、原子力安全委員会は原子力発電所の設置に関わる主要指針類の改定作業に着手した。一方、保安院も各原発に対し、「緊急安全対策」の追加的な安全性担保策である「シビアアクシデント対策」の実施を指示、6月18日には確認を終えた。経済産業省はこの確認によって、運転再開の目途が立ったと考えており、同日、海江田経産相によって「原発安全宣言」が発

出されたのであった。このように早期に原発の運転再開を後押ししたのは、夏季の電力需給逼迫に備えてのことであった。

この「原発安全宣言」を受けて早期の運転再開を目指したのは九州電力・玄海原子力発電所（佐賀県）である。しかし、7月2日にやらせメール事件が発生すると事態は経営問題へと発展、運転再開は見送られることになる。また、同時期、海江田経産相の「安全宣言」をめぐる、経産省と菅総理が対立する事態が表面化、6日には菅首相が国会答弁で「ストレステストが必要である」との答弁を出し、閣僚間折衝によって、原発への「ストレステスト」を行ない、審査合格のものは運転を再開させることで見解の一致を見た（7月11日）。これによって原子力発電所の「再稼働」は政治家による政治判断事項の地位を持つことになったのであった。一方、この間、柏崎刈羽6、7号機は運転を継続しながら各対策の確認が行われた。2011年度中は原発が稼働しているため、経営問題として浮上することがそもそも無かったのである。しかし、2012年3月26日には、定期検査のために運転停止をすることとなり、それ以降、運転再開の見通しは立っていない。

「ストレステスト」の実施が政治決着し、9月に菅政権から野田政権に移行すると、安全委と保安院は各原発の「ストレステスト」対策に着手する。そのなかで争点化したのは関西電力・大飯原子力発電所（福井県）であった。関電は原子力発電への依存度が高く、保有原発が定期点検中であり、2011年から12年にかけての冬季の電力需給に不安があったためである。結局、「ストレステスト」は冬の電力危機には間に合わなかったものの、保安院と安全委は審査妥当（2月13日）とし、政治判断を待つことになった。野田首相、枝野経産相などによる閣僚協議は4月に入って始められ、すでに2012年下記の電力需給が問題として浮上していたため、暫定的な再稼働の基準として「原子力発電所の再起動にあたっての安全性に関する判断基準」が設定され（4月6日）、13日に閣僚会議はようやく「再稼働」が必要であると結論付けたのである。とはいえ、13日以降、政治家は地元同意の必要を主張し、県や立地自治体との意見集約が進まない中。7月5日に3号機が運転を再開することになった<sup>20</sup>。

こうした同業他社の「再稼働」をめぐる混乱は、東電の経営問題にも影を投げかけることとなった。定期検査に入った柏崎刈羽原発の運転再開にあたっての不確実性が高まるからである。そもそも、「経営・財務調査委員会」（2011年10月）によるデューディリジェンスの想定において、すでに柏崎刈羽の運転再開ケースとそうでないケースによる複数シナリオが示されており、リストラ策の実施だけでなく①電気料金の上昇、②柏崎刈羽再稼働による燃料費削減の必要性が盛り込まれている。

リストラ策は原賠スキームのベースとなる「特別事業計画」の必須条件であったため、東電にとっては、①賠償の円滑継続（原資調達と資金繰り）、②リストラ策の実施（賠償原資と経営再建の目的）が前提であり、①賠償総額の増加や、②でカバーできない水準の経営継続のための対策として、電気料金の値上げ（増収策）もしくは柏崎刈羽の「再稼働」（コ

---

<sup>20</sup> 大飯原発3、4号機は2013年9月に再び定期検査に入り、運転は停止されたため、再び全国の原発は停止した。

スト削減策)が選択される、という条件に置かれることになったのである。

## 8-2. 各アクターの行為の説明

### 野田政権 (民主党)

民主党政権は、菅政権から野田政権へ移行した後も、東電への責任集中の原則を崩すことは無かった。この原則は、住民賠償だけでなく、廃炉と除染に係る費用負担も同様に導電に負わせるものであったが、その賠償資金は当初見込みを上回るペースで払い出しが続き、また廃炉・除染費用が想定を上回る状況となっており、原賠機構発足時の「緊急特別事業計画」(2011年11月)は、わずか4カ月で見直しを迫られる事態であった。対策としては、柏崎刈羽再稼働または電気料金上昇のいずれかであったが、前者は定期検査入りを控えていたため選択肢にはなりえず、とはいえ東電の経営危機を防ぐ必要もあったため、電気料金上昇の申請を許容しつつ、その代わりに、経営陣の一新(勝俣会長、西澤社長の退任)、リストラ策の強化、そして政府による支配拡大(実質国有化と新経営陣)<sup>21</sup>、責任分散(社外取締役の導入)という代償策を選択することとなった。

### 原子力規制委員会

「実質国有化」からひと月ほど経過した9月、規制行政の再編によって原子力安全行政は経済産業省の所管から独立し、「原子力規制委員会」が発足した。規制委員会は自律性の高い行政組織として設計されており、経済産業省のコントロールを脱した。このことは「電力安定供給」追求から安全行政が自由になることを意味し、機能純化をもたらした。新設行政組織としての名声獲得は“規制”のあり方に依存するため、「規制の徹底」に行動原理を適合させてゆく。当初の組織的課題は、旧保安院、旧安全委時代から継続していた原発施設の「新規制基準」の策定であった。新規制基準の策定には時間を要し、結局、2013年6月まで待たなければならず、それを裏付ける法改正(炉規制法の改正)まで「再稼働」の進展は停滞することになった。

### 取引銀行

取引銀行は地方銀行まで含めると77行に及ぶとされる。もともと東電は社債によって安定的に資金を自己調達できており、銀行融資による資金融通の必要性が高まったのは事故後であった。とはいえ、政府は「疑似会社更生法」的な原賠スキームにおいてステークホルダーの責任も求めており、取引銀行はその「責任」体系に組み込まれることとなった。事故後に積みあがった融資の残高と新規融資に際しては銀行は低リスク化を求めたが、政府の監視と、そもそも融資引上げ時のシステムリスクから、東電経営を悪化させる手段の取りようが無かった。そのため、取引銀行は経営改善策との見返りによって融資の借り換え、新規融資の実施、リスクテイクを行なわざるを得ない立場に追い込まれた。この

<sup>21</sup> 2012年7月には原賠機構を介し、東電発行の株式を保有する形で1兆円の資本注入が実施された(いわゆる「実質国有化」)。また、新経営陣には「経営・財務調査委員会」委員長を務めた下河辺和彦氏がスライド就任することになった。

受動的な位置は、政権交代によって変化していない。

### 立地自治体

柏崎刈羽原発の立地自治体は柏崎市、刈羽村そして新潟県の三者となる。三者は東電と当初から安全協定を締結しているが、これは紳士協定であるとされる。しかし、運転開始（1997年～）以来のトラブル隠し事件や、特に中越沖地震（2007年）に際しては地震による緊急停止と放射性物質の漏えいが起きたため、「運転再開には（安全協定に基づいて）地域了解を得る」ことを立地自治体が求めることが常態化していた。

特に新潟県の泉田知事は、原発が定期点検に入った2012年3月26日には「再稼働」に注文を付け始めた。まず争点となったのは1、7号機のフィルタベント設備の増設工事であった。県はこの工事が安全協定にもとづく自治体事前同意事項であると主張、東電の主張とは平行線をたどった。一方、新たに発足した規制委員会が放射性物質の拡散予測地図を公表した（2012年10月24日）ことにも敏感に反応した新潟県は、原発事故対策と避難対策強化について規制委・田中委員長向けに質問状を送ったものの、田中委員長は「回答義務がない」と応え、新潟県と規制委の関係は対立的な構図をみせることとなる。

こうした新潟県と規制委の対立の構図のなかでも、2012年度の大幅な赤字から経営改善策の上積みが必要としていた東電は、2013年5月には、規制委の「新規制基準」完成に合わせ安全審査を申請するタイミングを見計らっていた。「新規制基準」施行に合わせ、7月2日には東電は安全審査申請の方針を決定、事後説明（5日）となった新潟県は激しく反発することになる。結局、13日、東電は立地自治体に配慮して「地元了解を得てから（安全審査へ）」と発言し、強行突破を断念した。

泉田知事の主張は、福島事故の再検証、新安全対策と自治体避難計画の連関の必要性の2点であったが、

### 安倍政権（自民党）

2012年末に発足した安倍政権は「福島復興の加速化」を提唱しており、この線から事故対処への政府関与の強化を求めてゆく。2013年3月には福島第一原発の汚染水漏えい問題が表面化、経営責任追及を恐れた社外取締役が3月末には経産省に辞任を打ち明けるなど、政治家による介入を望む声が強まった。4月26日、社外取締役との面会に際し、安倍政権が「国の関与強化」発言と踏み込んだものの、参院選を控えた政権の動きは積極的とは言えなかった<sup>22</sup>。

7月の参院選に勝利し、ねじれ国会解消により国会運営の安定化に成功した自民党は、ようやく東電問題への対処に本腰を入れ始めた。23日には茂木経産相による「国が前面に出て理解を得る努力を」と発言、26日には甘利経済再生相が泉田知事と面会、8月7

<sup>22</sup> 「アベノミクス」における成長戦略「日本再興戦略」には「再稼働」が盛り込まれたものの、自民党の選挙公約では「再稼働」の表現はぼかされており、党の態度は慎重であった。

日には安倍首相が「汚染水問題の東電任せからの転換」を表明するなど、その活動が表面化し始めた<sup>23</sup>。

一方、自民党サイドでも、8月末に大島理森本部長を中心とする「福島復興加速化本部」で局長級官僚を集めた勉強会を立ち上げ、渋る財務省を押し切る形で、汚染水問題への国費投入策（470億円<sup>24</sup>）を練っていった（9月3日に閣議決定）。以後、東電問題への関与は「福島復興加速化本部」がアリーナとして活用されることとなり、焦点は「除染」費用の負担問題へと移ってゆく。当時、発送電分離と小売自由化を柱とする電気事業法改正がアジェンダとなっており、議論のポイントは東電の負担上限設定、上限超過分の国費負担の設定、東電の経営競争力強化（リストラ策の再追加と競争政策）に絞られた。10月31日、これらを含む自民党提言が出されると、年末に向けて、新しい「エネルギー基本計画」および2014年度予算における除染用途のための復興交付金の追加配分、それらの骨格として取り扱われる流れが作られた。

12月21日に発表された「福島復興新指針」では、除染費用の政府負担分を拡大し、さらに汚染土の中間貯蔵施設建設費を国費負担としたため、賠償・除染・中間貯蔵にかかる東電の負担は実質的に「最大8兆円」<sup>25</sup>とされ、ここに汚染者負担・責任集中による東電の“無限責任”は転換されたのであった。

## 東京電力

2013年末の政策転換によって、東電経営の不確実性は低下した。依然として柏崎刈羽の運転再開の目途は立たなかったが、数土社外取締役を中心とした新たな「新・総合特別事業計画」が策定されることとなった。数土氏はJFE時代の経営再建経験を買われ、持ち株会社化、燃料の共同調達会社設立、発電施設の売却更新と外部資金導入、管轄域外への進出など、競争政策への適応へと舵を切ることとなった。これらの経営改善策は柏崎刈羽原発の再稼働が見通せないなかでの計画であり、収益性の向上を意味することから、運転再開をベースとしながらも、原子力発電への経営依存度を低減させるものとなった。

## 9. まとめ

### 9-1. 政策の中核的イシューであった「東電の費用負担」

事故後の原子力政策のなかでの中核的イシューは「東電の負担をどうするか」であったといえる。民主党は事故処理策の入口にあって、財務省と平仄を合わせることによって、

<sup>23</sup> 汚染水問題は「福島復興加速化」の文脈における政府介入の拡大を意味していた。というのも、この時期、東京五輪招致（2020年）レースが佳境を迎えており、汚染水問題が招致レース上不利であるとの観測が流れたことが背景にある。

<sup>24</sup> この470億円は一般会計の予備費から捻出されることとなったため、財務省の反発は強かった。

<sup>25</sup> 「日本経済新聞」2013年12月14日。ただし、除染費用の捻出は単純な国費負担ではなく、交付国債枠の拡大（5兆円→9兆円）によっており、政府保有の東電株の売却益による補てんを可能とする案となっており、財政負担は圧縮されている。株式売却益が増大すれば東電も費用負担が減少するため、株価上昇策への誘因としても組み込まれている。

過去の政策遺産であった汚染者負担原則を貫徹させる原賠スキームを選択した。その背後には自己責任の「東電への集中」と「無限責任」の論理が埋め込まれている。これは民主党政権にとっては、東電をスケープゴートとし自らの政権の責任を回避する意味を持ったものの、同時に不人気政策に対する経済的コストの負担をめぐる非難回避であったろう。

反面、東電にとっては、こうした政府によるスケープゴート化を早々に受け入れざるを得なかった。というのは、背後に経営危機が迫っており、支配の受容と組織存続を天秤にかけた場合、後者が行為戦略として優越したことを意味している。しかし、「無限責任」は青天井で賠償総額が増大することを意味し、経営の不確実性を高めることにも繋がった。そのため、「負担の上限」すなわち実質的な“有限責任”化によって組織存続の可能性を高める必要は存在し続けたのである。そのタイミングを彼らは見計らうこととなった。賠償総額を決められないこと、言い換えれば事故規模が確定しないことを却って背景として、自らに有利な位置取りを試みるプロセスそのものが、東電の行為の中心的原理であったと考えられる。

## 9-2. 二段階の政策転換タイミング

### 民主党→自民党への政権交代（2012年12月）

\***汚染者負担原則の貫徹**→**政府関与の拡大**

ただし、ねじれ国会の残存による野党への配慮（野党転落の民主党は「脱原発」を志向）、および参院選（2013年7月）までの間は、「再稼働」促進や東電の経営改善につながる予算措置等の具体策を表面化させることは控えられた。

### ねじれ国会の解消による政権運営の安定（2013年7月）

\***政府関与の拡大**→**政府関与の具体化**

参院選終了後から、「再稼働」を促進する政策の具体化が図られるようになった。閣僚の訪問による立地自治体への働きかけや、経産省による会計ルール変更、汚染水問題や除染問題への具体策がそれにあたる。これらの政策は、政権ではなく自民党を中心に立案されており、政策過程の可視性は低下した。また、最終的に「負担上限の設定」に係る政策はあくまで「福島復興の加速化」を理由づけとするものであり、東電救済策としての意味合いは極力薄められるように配慮された。また、国民負担増大の防止とリストラ促進の文脈に競争政策が再定式化されることによって、柏崎刈羽「再稼働」の必要性が実質的に低下する方向で配慮されている。

## 9-3. 政策転換の持つ柏崎刈羽「再稼働」へのインパクト

2013年末の政策転換は、東電の経営上の必要から見た「再稼働」意欲を低下させるモメントを持っている。また、数士会長は2014年4月の組織改革で、政治家や官僚へのロビイングの中核機能を担った「企画部」を解体し、政治的な関わりを削減しようと試みるなど、“普通の企業”色を強めている。こうした動きは、当初から政治的関わりの必要の高い柏崎刈羽の運転再開に依存しない経営体質への転換の試みであると考えられる。

「再稼働」への経営誘因が下がることはロビイングの内発的動機を下げることを意味し、

ロビイングの客体である政治家・官僚制への圧力も下がる。安倍政権は「新規制基準を満たす原発の再稼働」方針を崩してはいないものの、その内実としての東電救済の意味合いは次第に薄まっており、立地自治体である新潟県の抵抗も、もちろん柏崎刈羽の運転再開に限定すれば強固な影響力を持ち続けているものの、その反面、原子力政策全般に与える影響力は低下しつつあると考えられる<sup>26</sup>。

結局のところ、規制委の行政手続や反対派の社会運動（法廷闘争を含む）、そして立地自治体の要求に対して、東電が示す反応は消極的なものにとどまる可能性がある。言い換えれば、2014年度の「特別総合事業計画」以降の東電は、無関心に基づく非協調的行動戦略を示し始めているといえるだろう。

## 10. 参考文献一覧

遠藤典子（2013）『原子力損害賠償制度の研究－東京電力福島原発事故からの考察』岩波書店

大嶽秀夫（1996）『増補新版 現代日本の政治権力経済権力』三一書房

スティグラール，J（1981）『小さな政府の経済学－規制と競争』東洋経済新報社

Pierson, P.（1996）”The New Politics of the Welfare State,” *World Politics*, 48(January).

Weaver, R.K.（1986）”The Politics of Blame Avoidance,” *Journal of Public Policy*, 6(4).

『朝日新聞』

『日本経済新聞』

『週刊東洋経済』

『週刊ダイヤモンド』

（以下省略）

---

<sup>26</sup> 政権や経済産業省にとっては、同業他社の原発「再稼働」に対する口先介入を防ぐ意味合いが強い。